Health Canada's
Review of Policies Concerning

The Addition of Vitamins and Minerals to Foods

November 24-25, 1998 Stakeholder Consultation - Evaluation of Food Fortification Approaches

Synopsis of Plenary Sessions

Prepared for:

Bureau of Nutritional Sciences
Food Directorate
Health Protection Branch
Health Canada

By: Intersol

January 18, 1999

100-06802/

Introduction

The Health Protection Branch of Health Canada held a two-day multi-stakeholder consultation on November 24 and 25, 1998, at the Chateau Cartier, in Aylmer, Quebec. The purpose of the consultation was to provide participants with the opportunity to explore and discuss a number of issues surrounding the addition of vitamins and minerals to food.

The following report provides an overview of the session discussions, and highlights common and divergent areas, issues of concern, and suggested ideas and solutions.

Expectations

In plenary, participants discussed their expectations for the session as well as for the process of policy development and identified some of the issues which must be addressed over the two-day workshop.

Expectations for the Session

- To understand other groups of stakeholders and their fears; to understand which stakeholder groups are attached to specific recommendations.
- To affirm that recommendations are sound.
- To be active participants → to decide how to interpret DRIs.
- To learn re past policies and future policies.
- To narrow down number of approaches.
- To recognize importance of accurately evaluating approaches.
- To network with colleagues; hear views of others.
- To express views and input in process.
- To understand public health impact of choices.
- To be responsible for consumer.
- To consider exposure assessments.
- To influence government in developing their policy.
- To understand issues and make contribution (vision to a future).
- To learn more about issue/reasons and long-term impacts.

Expectations for the Policy Development Process

- Find best way to put nutrients in food supply.
- Consider what Canadians can get in the food supply (as opposed to shopping in US).
- Unconventional novel approaches → way ahead of US.

Issues of Concern

- Give special consideration to long term consequences (e.g., don't take fortified products too far).
- When we decide to add/supplement nutrients → have to think in terms of nutrient groups/relationships between individual nutrients.
- Pay attention to nutrient requirements of the elderly.
- How to define safety vis-à-vis barriers to trade.
- Introduce concerns of health community.

PART 1: EVALUATION OF APPROACHES

Participants were asked to review seven food fortification approaches which had been previously developed by the External Advisory Panel and Working Group (EAP/WG) and which describe possible reasons for adding vitamins and minerals to foods. For each approach, participants were asked to identify *what they like about it* and any *concerns or suggestions for improvement*. Participants were also asked to assess or rank their *level of support* for the approach.

As background material, participants were provided with a report, *Background Paper - Evaluation of Food Fortification Approaches*. Evaluations for each approach, including "pros and cons" and the identified issues and areas of concern, were highlighted in this background paper. Many of the likes and suggestions for improvement presented by participants were reflective of the evaluations by the EAP/WG, and have been noted in this report.

Approach #1:

Maintain nutritional quality of foods through:
A) restoration; B) nutritional equivalence of substitute foods.

This approach received **a very high level of support** from participants, as it did from the EAP/WG.

Common Likes included:

- "essential"
- "must be maintained"
- assures the "basic nutritional quality of foods"
- this approach "has the scientific data available" for monitoring and response
- consumers have "different taste preferences/tolerances" to food and "should be offered choice."
- these programs are already in existence, and there is a "proven need" for them, the public is familiar with them and knows to expect the nutrients in these foods (Therefore "further education programs are not necessary" and this approach will not "lead to confusion.")

Key Concerns included:

- the definition of substitute food ("Who decides what the substitute is? -- the definition of "substitute food changes over time.")
- the need for a more flexible regulatory system for both approving and accommodating the evolution of changes to substitutes ("Takes too long to approve a substitute food.")
- While some participants felt that this approach did provide more choice to consumers, others felt that "increased consumer choice was not evident."
- this approach "does not allow for improvements in the nutrient quality of the food supply beyond naturally occurring nutrient levels."
- a need for consumer education to ensure that the public realizes that "substitutes are not identical to the original."

A pre-approval process was suggested as a solution to "fast-track" requests from manufacturers for adding back nutrients lost through processing. It was also suggested that food categories for restoration could be expanded to account for "processing losses," for example nutrient loss through processing of fruits and vegetables, soups, sauces, etc.

Approach #2:

Retain mandatory food fortification programs to prevent deficiencies.

Participants expressed generally **a high level of support** for this approach, as did the EAP/WG.

Common Likes:

- this approach should be maintained

Key Concerns:

- this approach should be maintained "in conjunction with other approaches" (Participants felt this approach is "appropriate to correct/prevent public health nutritional problems.")
- Many comments related to a need for better information on deficiencies – *What are the current deficiencies? Have they changed over time? Who determines risk? Are we proposing to only prevent deficiencies or should we be moving more toward optimal health?*
- does not allow increased choice for consumers
- "requires high levels of resources for enforcement"

The choice of food vehicle is important for effectiveness — "the food vehicle must be well-distributed to those in need." It is also important that the program be mandatory in order to be effective enough to "correct or prevent deficiency."

While most support the approach, many felt it does not go far enough. Some participants felt the "old food fortification programs are specifically linked to old diseases." There is a need to identify "new" deficiencies, for example calcium and zinc, as well as nutrition-related diseases which could be treated/prevented through mandatory food fortification programs, and to "perhaps expand to new food processes."

Approach #3:

Expand fortification program to improve nutritional quality of food supply: Public health approach to meet DRIs recognize optimal health approach (ie: situations where new "nutritional recommendations" are increased and not being met through current dietary practices).

There was generally **a high level of support** for this approach.

Common Likes:

- participants found that this approach provided for greater consumer choice along with the ability to reach and thereby the potential to improve the health of a broad range of Canadians
- sends the right message - promotes healthy eating
- the approach addressed some of the trade concerns, such as competitiveness and international harmonization of standards
- An expanded fortification program would provide a "wider range of fortified products for consumers"
- addresses "changing demographics and lifestyles"

Key Concerns:
Participants expressed three important areas of concern surrounding this approach:

- *Voluntary vs. mandatory*
  "Is it all or nothing or something in-between?" There was concern that if voluntary, accessibility could be a problem (i.e. geographic considerations), and a two-tiered nutrition system could emerge with "greater nutrition inequities as fortified foods become the privilege of well-educated, middle- and upper-income groups." Mandatory was seen as a way to "reach people who need it," and it was thought to "make sense" in regard to the fortification of milk and flour. In the plenary discussion, a combination voluntary-mandatory approach was suggested. "Some fortification efforts targeting optimal health should be mandatory while others should be voluntary." Whether voluntary or mandatory or something in-between, guidelines are needed that consider "all foods, all vitamins."

- *Need for research and more data*
  Participants felt there is a need for more and better information about food consumption and availability in order to determine what foods should be fortified. While new research and data are needed, it is important that existing information be shared amongst jurisdictions, and that adequate resources be provided to enable this to happen. Quality, reliable information is necessary to ensure that decisions are science-based: "Make sure that science is available to support further fortification."

- *Overlapping approaches*
  Some participants felt that either Approach 3 or Approach 4 was needed, not both. "If we approve Approach 4, do we need Approach 3, and vice versa?" A possible solution would be "an option 3+ – somewhere between 3 and 5." Approach 3 was also seen as having "the potential to reduce the need to create special products (Approach 4) for large populations such as seniors, vegetarians and others."

The wording of the approach was noted: "*improve* implies that the food supply is in bad shape – what we need to "improve" are our food choices and our activity level." Along with this is the need to ensure that the "public's faith in our food supply is maintained." Implementation of this approach requires an accompanying need for consumer education about nutrition and "good food choices" – it is "not a replacement for a healthy lifestyle."

Approach #4:

Fortification of special purpose foods targeted to a specific population group or market.

Generally, participants agreed with the EAP/WG that Approach 4 is an appropriate reason for adding vitamins and minerals to foods, and gave the approach **a high degree of support**.

Common Likes:

- the approach "recognizes that there are vulnerable groups who have specific nutrient needs," such as the elderly and persons with certain chronic conditions/diseases.
- able to provide "nutrient dense diets not otherwise achievable" by certain risk groups while reducing "the risk of adverse effects to the general public."
- more flexible than Approach 3
- provides an "alternative choice for the informed consumer."

Key Concerns:

Two key areas of concern identified by the participants surrounded issues of controls and costs, two areas of concern also identified by the EAP/WG.

Controls

- How do we ensure that appropriate groups are consuming the products? There needs to be "specific identification" of potential users, rather than general terms such as "children."
- What are the risk/safety factors due to inappropriate use (i.e. over-consumption by the target group and/or use by non-target consumers)? A "good risk management process" is needed. Suggested solutions included:
  - identifying the target consumer on the label, as well as consumption levels and risk factors for inappropriate use;
  - public education and information;
  - on-going monitoring, for claims and compliance, with government and industry working together as partners.

Costs and Accessibility

- Will these fortified foods cost more than non-fortified? Some participants felt that this would be the case and that the cost factor would "create a social divide," as some targeted people "may not be able to afford these foods." Other participants were not convinced that this would happen, and felt instead

that the marketplace would determine the price: "The market controls cost based on the food vehicle and the retail venue."

Other areas of concern identified by participants included:

- Who decides what constitutes a special purpose food?
- What traditional foods (which might be more nutritional) might these fortified foods replace? Again, it was noted that fortified foods are "not a replacement for a healthy diet."
- While the government should control the labelling and claims and be involved in the monitoring/surveillance process, it should not "control the retail venue."
- The wording of Approach 4 should include "nutritional quality of food supply" (which is the wording used in Approach 3).

Approach #5:

Fortification programs to enable foods to be equivalent to moderate vitamin and mineral supplements (i.e. allow fortification beyond demonstrated/proven public health needs). Eg: fortification between ~60 - 100% of RDA per serving.

There was **cautious support for this approach** – overall, somewhat supportive with reservations.

Common Likes:

- some participants felt this approach "encourages food versus supplement consumption"
- offers the "most flexibility for consumers"
- an "excellent option for manufacturers"

Key Concerns:

- A common concern was the questioning of the need for this approach. "Where is the rationale for this? If beyond need, why do we need it?!"

- A key area of concern for both the EAP/WG and participants was the potential for over-consumption. Suggestions from participants for ways to overcome this risk included:
  - limiting fortification levels, e.g., 500% of RDI should not be allowed;
  - limiting this approach to "low risk" nutrients;
  - limiting the number of food categories/products; and
  - providing adequate labelling, including warnings regarding number of servings.
  - In addition, consumer education was seen as an important means to manage over-consumption, to enable informed choice, to help reduce "consumer confusion," and to convey that this is "not a replacement for a healthy lifestyle." This approach may "give a false sense of security to consumers" and a significant education component focusing on "good food/nutrition choices" will need to be available.

Other issues raised by participants included:

- Concern that target groups may not be reached.
- Cost considerations — "some key individuals may not receive it because it is too expensive."
- "Is it a food or a drug?"
- Impact on data collection: This approach "will make assessment of what Canadians are eating considerably more complicated."

Approach #6:

Addition of vitamins and minerals beyond clear health benefit but within safety range. Eg: > 100% of RDA per serving but < Upper Limits per day.

This approach **generally received a low level of support** from participants, although there were some participants who did offer full support for it. This range was reflective of the EAP/WG evaluation of the approach.

Common Likes:

- It provides "more flexibility than any of the other proposed approaches (but "at the same time this makes it a more extreme, difficult option to evaluate based on good science.")
- The approach also was seen to increase consumer choice

Key Concerns:

Safety

- This approach brings with it the potential for "over-consumption of individual food and groups of fortified foods." There is no way to determine the "upper limits of a total diet of different individuals." There was also concern over the interaction of nutrients as well as the possibility of nutrient imbalances resulting from regular consumption.
- With these safety concerns comes a need for surveillance/monitoring: "Are we prepared to spend the money to do this?"
- Full labelling was felt to be one way to help overcome safety concerns. To be effective, labels would need to include information such as:
  - drug and nutrient interaction
  - servings per day
  - risks

Education

- As with other approaches, an education component is important. Product labelling was suggested as a good way to educate/inform consumers, for example, "This food does not replace a balanced diet."

Is it a food or a drug?

- "A food should always be a food, not a drug." Questions concerning product availability and retail outlets were also raised: "Where will these products be sold? with groceries? with pharmaceuticals?"
- Regulating and controlling nutrient levels was suggested as a solution: "Beyond 100% DRI = drug." Another possible solution would be to "only allow for nutrients for which data are available and margin is great."

Other areas of concern noted by participants included:

- Wording of the approach ("Defining 'clear health benefit' will be a challenge")
- Consumer attitude, ie: for this approach to work, "people would need to want to take a supplement as a food rather than a pill"

Approach #7:

Free addition of vitamins and minerals as food ingredients as long as no health hazards exist and labelling does not mislead or deceive.
With implementation options:

A - positive list of low risk nutrients
B - negative list of non-permitted nutrients, or
C - no list – only control after problems arise

Some participants (the "orange" group) suggested that Approach #7 be viewed not as a discrete approach, but rather as a policy umbrella under which all other acceptable approaches could fall. This umbrella concept proposes that Approach #7 can encompass many of the other approaches that were discussed. Under this scenario, Approach #6 becomes the least acceptable along a continuum of approaches to be considered. The need for more prescriptive control or monitoring/enforcement is indicated at the two extremes of the continuum with less prescriptive control of options at the centre.

The results of the ranking "vote" were interesting. **When considered as a discrete approach, support for Approach #7 was very low. When viewed as the umbrella or framework within which the other approaches are managed, there appeared to be more support**.

Common Likes:

- this option was considered by some participants to "best respect consumer's right to choice in products."
- maximum flexibility
- freer trade with minimum government intervention
- allows innovation

Key Concerns:

- Option C (no list - only control after problems arise) was clearly not acceptable to participants and "should not be considered." "Why wait for a concern to surface before looking closely at risk?" Options A or B

were preferred, and some participants felt that both Options A and B would be needed if this approach is accepted.

- Safety was an issue: some participants felt that the approach "should be deleted as safety issues cannot be met." "Is it safe to say that no health hazards exist?"

- This approach was seen to be at the "most risk for abuse."

- The need for science-based decision-making was of concern. "There is scientific data showing nutrient-nutrient interactions . . . Are we ignoring the scientific data by proposing this without adequate regulation and evaluation?"

- Some of the wording of the approach was problematic for participants:
  - The word "free" was of concern, and thought to be "misleading, suggest *open*."
  - It was suggested that the words "food ingredient" be changed to "free addition of vitamins and minerals to food," as there is no list of chemically pure food ingredients.

PART 2: FOOD VEHICLES

The purpose of this working session was to determine whether any restrictions should be placed on the food vehicles used for fortification and whether the intended use of a food should be a consideration. Participants were asked to look at the issues surrounding the selection of appropriate food vehicles, specifically foods of low nutrient density — or "fun foods" — and commodity foods. Participants discussed the "pros" and "cons" (likes and concerns) associated with fortification of fun foods and commodity foods, ways to overcome concerns, and criteria for intended use. Participants were also asked to assess or rank their level of support for fortification of fun foods and commodity foods.

FUN FOODS

I. Should foods of low nutrient density which do not otherwise fit into a food group be considered as a vehicle for food fortification? (Eg: confections, snacks, soft drinks, chips/savory snacks, condiments, jam/jellies)

Participants expressed a number of "pros" in support of the fortification of fun foods, including:

- *Increased choice*
  Participants felt that fun foods offered consumers "more choice" respecting consumers' "freedom of choice."

- *Realistic approach*
  These foods are widely accessible and have significant consumption rates. "People are eating it." They are an "affordable source of food both for the consumer and the manufacturer."

- *Ability to reach target consumers*
  Fortified fun foods "could be used to reach specific groups for specific [health] problems." Groups cited included: young women, children, young people.

Key areas of concern or "cons" associated with fortified fun foods included:

- *Sending mixed messages*
  - Some participants felt that fortified fun foods would "distort healthy diet messages" to consumers and "undermine the credibility of the nutritional community." The fortification of fun foods was seen to be "in conflict with health promotion objectives." Is this encouraging the "drinking of pop over milk?"
  - Increased consumption of these foods could result in an increase in health problems, e.g., obesity, dental health.

  Possible Solutions:
  - Public education would be important – "can't do a basic job now" – to overcome the mixed messages.
  - Not allowing nutritional claims was another suggested solution.

- *Defining the vehicle*
  How do you define a fun food? All food is food: "difficult to define for enforcement between good versus bad." Consumer education becomes even more problematic as "fun food" implies a value judgment.

- *Data to support decision-making*
  Participants felt that there is an "urgent need for government (Health Canada) to invest in dissemination and analysis of provincial survey data" in order to determine consumption patterns for products such as soft drinks and candy. "Partnering with industry" was suggested as a practical approach, as industry has a lot of market research and relevant information. "If we don't know what people are eating, it's hard to analyze what would be the best food vehicle."

II. Should the intended use of the food(s) be considered rather than its inherent nutritional quality?

Intended use raised more questions than can readily be answered — Who decides what intended use is? How do you define intended use? How do you challenge it? For many groups, intended use does appear to matter and they attempted to draft criteria. Some of the criteria for determining appropriateness of intended use included:

- Increased consumption would not result in increased health risk.

- Exclusionary criteria:
  - Foods such as beer/alcohol, of which we do not want to increase consumption, should not be fortified.
  - Exclude foods where the preparation by the consumer would remove the nutrient or vitamin.
  - Avoid foods with low nutrient diversity and/or food that are high in sugar or fat.
  - Avoid foods which are not a good source of nutrients and which are not in accordance with Canada's Food Guide.

Support for fortification of fun foods

Generally, many of the criteria developed were crafted in such a way that they would probably have the effect of excluding what was commonly understood to be a fun food but relying on a definition of fun foods or intended use may be problematic to implement.

COMMODITY FOODS

Should commodity foods be considered as a potential vehicle for the addition of vitamins and minerals to foods?

Participants expressed a number of "pros" in response to the idea of fortifying commodity foods, including:

- *Equity*
  It would bring "equity between producer (agriculture) and processor (manufacturer)." It allows "commodity food producers to compete with processed food producers in the domain of fortified food."

- *Reach*
  Greater nutrient availability to the population as a whole, with a corresponding decrease in nutrient deficiency. "Every consumer will benefit." "Great way to address deficiencies in the population as a whole."

- "Less need for education."

- *Supports healthy eating*
  Fortified commodity foods were felt to "offer a more natural fit with the Canada Food Guide" and "educators would be more inclined to support this method." Commodity foods have high consumption levels and thus would produce "healthier eating habits."

- *Increased consumer choice*
  "For those who want to pursue a diet of whole foods, [this method] adds nutritional value." "More food possibilities to fortify." In addition, fortified commodity foods would suit people who want "nutrition through food not supplements."

Key concerns associated with fortifying commodity foods included:

- *Potential for excess consumption*
  Because of the nature of commodity foods, "every consumer will get [the added nutrient] whether they need it or not." At the same time, the fortification would be "less obvious to consumers." Both these factors increase the risk of over-consumption/toxicity. Limiting the amount of fortification, basing fortification levels and nutrients on available research, and ensuring adequate monitoring of processes and the fortified foods themselves were suggested ways to overcome this risk.

- *Packaging/Labelling*
  "Foods sold without packaging are a labelling concern." It was suggested that labelling be mandatory.

- *Potential impact on cost and choice*
  "Could lead to two-tiered commodities – fortified and non-fortified, which could result in premium pricing."

Degree of support

Despite their concerns, participants generally held a medium to high degree of support for the fortification of commodity foods. If there were a good monitoring process this would help to address some of their concerns.

PART 3: HARMONIZATION AND TRADE

The purpose of this working session was to determine whether fortification of foods should be allowed for harmonization and trade considerations. Participants were asked to identify the "pros" and "cons" surrounding the issue, as well as key concerns and ways to overcome them. Participants were also asked to assess or rank their level of support for allowing fortification for this purpose.

Should the addition of vitamins and minerals to foods be allowed for reasons of harmonization and trade considerations when safety issues are not of concern and there is no nutritional need? If so, what limits should be placed on food fortification when making allowances for trade?

Common Likes:
Participants felt that fortifying foods for reasons of harmonization and trade could result in a number of economic benefits, including:

- *Increased manufacturing*
  Participants felt that the manufacturing sector would see benefits, such as "increased capacity of current plants" and decreased manufacturing costs.

- *Decreased trade barriers*
  "Opens greater access to global markets."

- *Increased investment in Canada*
  "Promotes investment in Canadian business and plants – and the downstream benefits of jobs."
  "Helps secure current jobs and investment, and future jobs and investment."

- *Increased competitiveness*
  "Realization of economies of scale, therefore decreases production costs and saving passed on to Canadian consumer."

- *Trade harmonization*
  "Consistent with Canadian government's stated objective of US/Canada (NAFTA) harmonization."
  "A continuation of the harmonization DRI process."

Key Concerns:

- *Manufacturing losses*
  While some participants felt fortification of foods for trade reasons would result in increases in the manufacturing sector, others felt the outcome would be negative, with fewer manufacturers and fewer manufacturing jobs for Canadians. These participants saw a "potential for closure of manufacturing facilities in Canada," "because product can be made in the US." "Smaller Canadian producers [could be] put out of business as American companies come into the Canadian market."

- *Consumption habits*
  Participants were also concerned that "consumption habits might be different" between countries and that there is a lack of data available for science-based decision-making. Data that exists, such as "NHANES" should be investigated, especially to provide information on baseline intake.

- *Policy stability*
  There was concern that we might establish policies for fortification appropriate to the Canadian context, and then disregard them in favour of trade issues when there is no basis for the fortification levels.

- *Safety*
  Issues surrounding consumer safety is of primary concern and must not be compromised. Participants suggested that a greater degree of flexibility be found, along with mutual recognition of international standards (CODEX, DRI, etc.). More discussion with trading partners was a suggested approach.

Harmonization Criteria:

The overriding criteria for harmonization to facilitate trade is *safety*. Participants felt that while "Canadian and US regulations need not be completely harmonized, there should be enough overlap to capture the majority of products" as long as there are no safety concerns, such as level of fortification, and the approach is not inconsistent with that which has been adopted for Canada. Participants see a need for a quick assessment process to determine if a product which falls outside the norm should be accepted.

PART 4: POST-MEETING EVALUATION*

*done by facilitators, WG, and comments heard during consultation.

What Went Well	*Concerns/Suggestions for Improvement*
Process worked.	Why aren't we fashioning a solution?
Most people well-informed.	No time to put elements together to create a global solution.
Fun.	People want to see how it wraps up tomorrow.
The group went through what the panel went through.	Not all groups got through all areas.
Written materials.	Too cold.
Opportunity to have different viewpoints — in groups and in main forums.	Bring groups together at noon Wednesday to check-in on evolving consensus.
That it took place.	Was it an unreasonable expectation to try and come up with solutions especially for approaches they did not support?
Hard on issues → soft on people.	More time for some of the issues.
Advice → panel responding to Questions on day!	Losing steam at the end of the workshop.
The process is moving forward.	Definitions of some terms before hand.
Neutral facilitators.	Room set up a little weird.
Openness of government.	
Well-facilitated sessions → implicates government → listening.	Suggest that government participants receive in advance a written description of their role during the meeting.
Overall process well throughout - lots of background.	Generally did not start on time.
People (most) were well-prepared.	Directions re: timing due to agenda flexibility.
People worked well together.	How to overcome concerns was difficult for people.
Over all design has been very good.	Could have coached people a little better in plenary on group reporting.
Blow by blow discussion of process	Would like to have meeting outside of Ottawa.
Important to clarify the framing issues	Structure time lines in break out groups a little more → so that people could have breaks and could anticipate breaks.
Overall → on time	Samoan circle → use felt tip pens.
Lots of time in group discussions.	Tried to accomplish an awful lot in two days.

Professionalism of facilitators.	Temperature fluctuations in rooms.
Resource people were very good.	Microphones went dead at end of Day 2.
Confidence between client and Marc Valois.	Insufficient consumer representation?
Mary had good presence — very genuine.	Long day.
Group tried to add rather than just repeat everything in plenary.	How to get a solution without consensus...
Choice of foods were good.	
Sense of having really moved forward.	
Presence of panel and Day 1 — responding to questions.	
Good to have third party — neutral moderating.	
Everybody still learning.	
Amazed that there are so many people of diverse perspectives working collaboratively.	
Guards were let down not positional.	
Good balance and key health care issues have been raised by participants	
People are understanding that this model helps in the collection of divergent opinions and working toward consensus — finding ways to apply this process elsewhere.	
Background documents.	
Advisory panel members good — honest answers.	
Open dialogue, not aggressive, opportunity for input.	
Question and answer period helpful.	
Like Samoan circle concept.	
Max-mix seating worked well.	

Examen des politiques de Santé Canada relatives à

L'adjonction de vitamines et de minéraux aux aliments

Atelier de consultation des intervenants – 24-25 novembre 1998
Évaluation des démarches pour l'enrichissement des produits alimentaires

Sommaire des séances plénières

Préparé pour le :

Bureau des sciences de la nutrition
Direction des aliments
Direction générale de la protection de la santé
Santé Canada

Par : Intersol

Le 18 janvier 1999

Introduction

La Direction générale de la protection de la santé de Santé Canada a organisé un atelier de consultation avec différents intervenants les 24 et 25 novembre 1998, au Château Cartier à Aylmer (Québec). La consultation avait pour but de donner aux participants l'occasion d'explorer un certain nombre d'enjeux entourant l'adjonction de vitamines et de minéraux aux aliments et d'en discuter.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des séances de discussion et fait ressortir les points de convergence et de divergence, les appréhensions, les idées et les suggestions mises de l'avant par les participants.

Les attentes

En séance plénière, les participants ont discuté de leurs attentes concernant cette réunion et du processus d'élaboration des politiques et ils ont précisé certains enjeux dont ils voulaient débattre au cours de l'atelier de deux jours.

Les attentes relatives à la séance

Comprendre les autres groupes d'intervenants et porter attention aux craintes qu'ils expriment; saisir le lien qui existe entre tels groupes d'intéressés et telles recommandations particulières.
Donner l'assurance que les recommandations sont judicieuses.
Participer activement décider comment interpréter les apports nutritionnels de référence (ANREF).
Connaître les politiques antérieures et futures.
Réduire le nombre de démarches.
Reconnaître l'importance d'une évaluation juste des différentes démarches.
Travailler en réseau avec les collègues et être attentifs aux points de vue des autres.
Exprimer ses propres points de vue et participer au processus d'échanges.
Comprendre les répercussions qu'auront les choix sur la santé publique.
Assumer ses responsabilités envers les consommateurs.
Tenir compte des évaluations d'exposition.
Exercer une influence sur le gouvernement dans le processus d'élaboration des politiques.
Saisir les enjeux et apporter sa contribution (vision pour l'avenir).
En apprendre davantage sur les enjeux, les justifications et les conséquences à long terme.

Les attentes relatives au processus d'élaboration des politiques

Trouver la meilleure façon permettant d'ajouter des nutriments aux produits alimentaires.
Examiner les denrées alimentaires que les Canadiens et les Canadiennes peuvent trouver sur le marché (plutôt que d'aller magasiner aux États-Unis).
Mettre en place des démarches originales et novatrices en avance sur celles des É.-U.

Les appréhensions

Accorder une attention particulière aux conséquences à long terme (par exemple, ne pas prendre des produits enrichis trop longtemps).

Lorsqu'on décide d'ajouter des substances nutritives aux aliments, de les supplémenter penser aux groupes de nutriments et au rapport entre les nutriments pris isolément.
Porter attention aux besoins en nutriments des personnes âgées.
Comment définir les critères de sécurité par rapport aux barrières commerciales.
Exposer les préoccupations du milieu de la santé.

PARTIE 1 : ÉVALUATION DES DÉMARCHES

On a demandé aux participants d'examiner les sept différentes démarches d'enrichissement des aliments que le Comité consultatif externe (CCE) et le Groupe de travail du gouvernement (GTG) avaient déjà élaborées et qui décrivent les raisons pouvant justifier l'adjonction de vitamines et de minéraux aux aliments. Les participants devaient *indiquer ce qu'ils aimaient dans chaque démarche particulière* et *exprimer leurs préoccupations ou proposer des améliorations.* Ils devaient également *évaluer à quel degré ils l'appuyaient.*

À titre de document d'information, les participants avaient en leur possession le rapport intitulé *"Évaluation des démarches pour l'enrichissement des produits alimentaires"*. Ce document présente une évaluation de chaque démarche comprenant les pour et les contre et fait ressortir les enjeux et les sujets de préoccupation. Plusieurs points positifs venant des participants et les améliorations qu'ils ont suggérées reflétaient les évaluations qu'en avait faites le CCE/GTG et ces points sont mentionnés dans le présent rapport.

1re démarche :

Maintenir la qualité nutritive des aliments par :
A) la restitution; B) l'équivalence nutritionnelle des aliments de remplacement.

Cette démarche a recueilli **un appui très élevé** non seulement de la part des participants, mais également de celle du CCE/GTG.

Commentaires et préférences communes :

- « une démarche essentielle »
- « on doit la conserver »
- elle assure la « qualité nutritionnelle de base des aliments »
- cette démarche « contient les données scientifiques nécessaires » pour permettre la surveillance et obtenir les résultats recherchés
- les consommateurs ont « des préférences gustatives et des tolérances différentes » en ce qui a trait aux aliments et « ils devraient bénéficier d'un choix varié »
- ces programmes existent déjà et l'on en a « démontré le besoin »; le public les connaît et sait qu'il trouvera des éléments nutritifs dans ces aliments (par conséquent, « des programmes d'éducation supplémentaires ne sont pas nécessaires » et cette démarche « n'induira pas le consommateur en erreur »)

Les principales préoccupations :

- définition d'un aliment de remplacement (Qui décide quel est l'aliment de remplacement? – la définition d'un « aliment de remplacement change avec le temps »)
- besoin d'un système réglementaire plus souple, à la fois pour approuver un produit et pour répondre aux changements rapides qui se produisent dans le domaine des substituts alimentaires (« l'approbation d'un substitut alimentaire prend trop de temps »)
- alors que certains participants estimaient que cette démarche permettait d'offrir un plus vaste choix aux consommateurs, d'autres pensaient que « les choix offerts aux consommateurs ne semblent pas plus nombreux »
- cette démarche « ne permet pas l'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires au-delà des niveaux de nutriments présents naturellement dans les aliments »
- besoin de programmes d'éducation à l'intention des consommateurs pour s'assurer que le public se rende compte que « les substituts ne sont pas identiques aux aliments originaux »

On a suggéré de mettre de l'avant un processus d'autorisation préalable comme solution aux demandes des manufacturiers qui doivent être traitées en priorité et à grande vitesse afin de redonner à l'aliment les nutriments perdus au cours de sa transformation. On a également proposé d'élargir les catégories d'aliments pouvant faire l'objet d'une restitution pour compenser les « pertes de nutriments au cours de la transformation », comme c'est le cas pour la transformation des fruits et des légumes, des soupes, des sauces, etc.

2e démarche :

Maintenir les programmes d'enrichissement obligatoire des aliments afin de prévenir les déficiences.

En général, les participants ont exprimé leur appui à cette démarche à **un degré élevé**, tout comme l'avait fait le CCE/GTG.

Commentaire et préférence commune :

- on devrait conservé cette démarche

Les principales préoccupations :

- cette démarche doit être conservée « conjointement avec d'autres » (de l'avis des participants, cette démarche « est indiquée pour corriger et prévenir les problèmes nutritionnels de santé publique »)
- plusieurs commentaires avaient trait au besoin d'information relativement aux carences – *Quelles sont les carences actuelles? Ont-elles changé avec le temps? Qui en détermine les risques? Sommes-nous en train de faire des propositions visant seulement à prévenir les carences ou devrions-nous nous laisser guider par le principe de santé optimale?*
- elle ne permet pas d'élargir le choix d'aliments pour le consommateur
- « la mise en application exige des niveaux élevés de ressources »

Pour qu'il y ait efficacité, le choix du vecteur alimentaire est important – « le vecteur alimentaire doit être adéquatement distribué parmi ceux qui en ont besoin ». Pour que le programme soit suffisamment efficace pour « corriger ou prévenir les carences », il doit être obligatoire.

Même si la plupart des participants appuyaient cette démarche, plusieurs avaient l'impression qu'elle n'allait pas assez loin. Certains pensaient que « les anciens programmes d'enrichissement des aliments visent particulièrement d'anciennes maladies ». Ils ont souligné qu'il est nécessaire de déterminer quelles sont les « nouvelles » carences, les carences en calcium et en zinc par exemple, ainsi que les maladies liées à la nutrition qui pourraient faire l'objet de traitement ou que l'on pourrait prévenir grâce à des programmes obligatoires d'enrichissement des aliments. Ces programmes pourraient « peut-être être étendus à des procédés alimentaires nouveaux ».

3e démarche :

Étendre les programmes d'enrichissement des aliments pour améliorer la qualité nutritionnelle des denrées alimentaires : la démarche relative à la santé publique doit respecter les ANREF reconnaître la démarche favorisant la santé optimale (autrement dit, les situations dans lesquelles on augmente les nouvelles « recommandations nutritionnelles » et que l'on n'atteint pas dans le cadre des habitudes alimentaires courantes).

Dans l'ensemble, cette démarche a été appuyée à **un haut degré**.

Commentaires et préférences communes :

- les participants étaient d'avis que cette démarche permettait d'offrir un plus grand choix aux consommateurs tout en rejoignant un grand nombre de personnes et offrait ainsi la possibilité d' améliorer la santé d'un plus grand nombre de Canadiens et de Canadiennes
- le message véhiculé est le bon – il promeut des habitudes alimentaires saines
- cette démarche aborde quelques-unes des préoccupations ayant trait au commerce telles que la compétitivité et l'harmonisation des normes internationales
- un programme d'enrichissement élargi fournirait aux consommateurs « une gamme de produits enrichis plus vaste »
- elle aborde la question des « changements dans les données démographiques et les modes de vie »

Les principales préoccupations :
Les participants ont exprimé des préoccupations de trois ordres relativement à cette démarche :

- *Démarche volontaire par opposition à démarche obligatoire*
  « S'agit-il de tout ou rien ou de quelque chose entre les deux? » On a manifesté la crainte que, si le programme est volontaire, il pourrait y avoir un problème d'accessibilité (pour des raisons géographiques, par exemple) et l'on pourrait se retrouver avec un système de nutrition à deux niveaux avec « de plus

grandes iniquités sur le plan nutritionnel, les aliments enrichis devenant l'apanage des seules personnes instruites qui font économiquement partie de la classe moyenne et supérieure ». La question de l'obligation était perçue comme un moyen de « joindre les gens qui en ont besoin » et l'on avait l'impression que cela « est censé » si on pense à l'enrichissement de la farine et du lait. En séance plénière, on a suggéré d'adopter une démarche dans laquelle on retrouverait une combinaison volontaire-obligatoire. « Certains programmes d'enrichissement visant la santé optimale devraient être obligatoires, alors que d'autres devraient être volontaires. » Qu'ils soient volontaires ou obligatoires, ou entre les deux, il est nécessaire d'établir des lignes directrices concernant « tous les aliments et toutes les vitamines ».

- *Besoin de recherche et de données plus poussées*
  Les participants ont souligné la nécessité d'avoir accès à une information de meilleure qualité et à plus de données en ce qui concerne la consommation et la disponibilité des aliments de manière à pouvoir établir quels aliments devraient être enrichis. D'une part, il faut pouvoir entreprendre de nouvelles recherches et obtenir davantage de données sur ce sujet et, d'autre part, il est nécessaire que les différents gouvernements partagent cette information et que des ressources adéquates soient mises en place pour atteindre ces objectifs. L'information en ce domaine doit être de qualité et les données être fiables, si l'on veut que les décisions prises soient fondées scientifiquement : « Si nous devons poursuivre l'enrichissement des aliments, assurons-nous de pouvoir fonder nos décisions sur des données scientifiques. »

- *Démarches dont les contenus se recoupent*
  Certains participants ont exprimé l'idée que seule la 3e ou la 4e démarche était nécessaire, non pas les deux. « Si nous adoptons la 4e démarche, avons-nous besoin de la 3e? ou l'inverse? » Une solution possible serait « une démarche 3+ – quelque part entre 3 et 5 ». La 3e démarche était également perçue comme celle « qui pourrait possiblement réduire le besoin d'aliments à buts spéciaux (4e démarche) à l'intention de grands groupes de population comme les personnes âgées, les végétariens et d'autres groupes ».

Le choix des termes dans cette démarche a été noté : « *améliorer* implique que le produit alimentaire est en mauvais état – ce que nous devons « améliorer », ce sont nos choix alimentaires et notre degré d'activité ». Parallèlement, nous devons nous assurer que « la confiance du public à l'égard des produits alimentaires est préservée ». La mise en œuvre de cette démarche s'accompagner d'un programme d'éducation du public concernant la nutrition et les « bons choix alimentaires » – « il ne s'agit pas de remplacer un mode de vie sain ».

4e démarche :

Enrichissement d'aliments à but spécial visant un groupe de la population ou un marché particulier.

De façon générale, les participants partageaient l'avis du CCE/GTG, à savoir que la 4e démarche présentait un motif suffisant pour justifier l'adjonction de vitamines et de minéraux aux aliments et l'ont appuyée à **un haut degré**.

Commentaires et préférences communes :

- dans cette démarche, on « reconnaît qu'il y a des groupes vulnérables qui ont besoin d'éléments nutritifs particuliers », comme les personnes âgées et les personnes aux prises avec des maladies ou des états chroniques
- il est possible de fournir « des régimes denses en nutriments que certains groupes à risque auraient autrement de la difficulté à obtenir » tout en réduisant « le risque d'effets néfastes pour le public en général »
- plus souple que la 3e démarche
- offre un « autre choix au consommateur averti »

Les principales préoccupations :
Les participants ont exprimé des préoccupations de deux ordres : des questions de contrôles et de coûts; le CCE/GTG avait soulevé les mêmes questions.

Les contrôles

- Comment s'assure-t-on que ce sont les bons groupes qui consomment les produits? Il doit y avoir une « identification exacte » des utilisateurs potentiels plutôt qu'une désignation par des termes généraux tels que « les enfants ».
- Quels sont les facteurs de risque ou de sécurité liés à un mauvais emploi du produit (par exemple, surconsommation de la part du groupe-cible ou utilisation par des consommateurs non visés)? Il faudrait donc instaurer un « processus adéquat de gestion des risques ». Parmi les solutions proposées, mentionnons celles-ci :
  - indiquer sur l'étiquette qui est le consommateur-cible ainsi que les niveaux de consommation requis et les facteurs de risque qu'entraîne une mauvaise utilisation du produit;
  - informer et éduquer le public;
  - surveiller de façon continue pour vérifier les allégations et le degré de conformité auprès du gouvernement et de l'industrie travaillant en partenariat.

Coûts et disponibilité

- Les aliments enrichis coûteront-ils plus cher que les aliments non enrichis? Certains participants ont pensé que ce serait le cas et ont affirmé que le facteur coût « créerait une division parmi les consommateurs », car certaines personnes ciblées « pourraient ne pas pouvoir acheter ces aliments ». Ces dires n'ont pas convaincu d'autres participants, qui croyaient plutôt que seul le marché déterminerait les prix : « Le marché contrôle les prix qui sont fondés sur le véhicule alimentaire et le point de vente au détail. »

Les participants ont soulevé d'autres sujets de préoccupations :

- Qui décide de ce qui constitue un aliment spécial?
- Quels aliments traditionnels (peut-être plus nutritifs) ces aliments enrichis pourraient-ils remplacer? On a de nouveau rappelé que les aliments enrichis « ne remplaçaient pas une saine alimentation ».
- Bien que le gouvernement doive contrôler l'étiquetage et les allégations du fabricant et contribuer activement au processus de surveillance, il ne devrait pas « contrôler le **point de vente au détail** ».
- Les termes utilisés dans la description de la 4e démarche devraient inclure « la qualité nutritionnelle des produits alimentaires » (ce sont les mots utilisés dans la 3e démarche).

5e démarche :

Les programmes d'enrichissement doivent rendre les aliments comparables à des suppléments modérés en vitamines et en minéraux (autrement dit, ils doivent permettre l'enrichissement au-delà des besoins prouvés de la santé du public). Par ex., un enrichissement allant de 60 % à 100 % de l'apport nutritionnel recommandé (ANR) par portion.

Cette démarche a recueilli un **appui mitigé** – dans l'ensemble, un appui assez bon, mais avec des réserves.

Commentaires et préférences communes :

- certains participants ont estimé que cette démarche « favorisait la consommation d'aliments plutôt que de suppléments »
- elle offre « la plus grande souplesse aux consommateurs »
- une « excellente option pour les manufacturiers »

Les principales préoccupations :

- Tout le monde s'est demandé si l'on avait besoin d'une telle démarche. « Quelles raisons justifient cette démarche? Si l'on en n'a pas besoin, pourquoi la conserver? »

- Une des préoccupations majeures, autant aux yeux du CCE/GTG qu'à ceux des participants, résidait à leur avis dans le danger de surconsommation. Voici les suggestions des participants visant à surmonter ce risque :
  - limiter les niveaux d'enrichissement; ainsi, 500 % d'ANREF ne devrait pas être permis;
  - limiter cette approche à des éléments nutritifs posant « peu de risque »;
  - limiter le nombre de catégories et de produits;
  - fournir un étiquetage adéquat qui comporterait une mise en garde concernant le nombre de portions.
  - En outre, l'éducation des consommateurs était perçue comme un important moyen de gérer la surconsommation, de permettre un choix éclairé, d'aider à réduire « la confusion chez le consommateur » et de transmettre le message que cela « ne remplace pas un mode de vie sain ». Cette démarche pourrait « donner une fausse idée de sécurité aux consommateurs » et une composante éducative importante centrée sur « les bons aliments et les bons choix alimentaires » devra être disponible.

D'autres enjeux mentionnés par les participants :

- crainte que les groupes-cibles ne soient pas rejoints
- questions de coût – « certaines personnes qui en ont vraiment besoin pourraient ne pas y avoir accès en raison du coût élevé »
- « s'agit-il d'un aliment ou d'un médicament? »
- cette démarche influera sur la collecte de données : « il sera beaucoup plus difficile d'évaluer les aliments que mangent les Canadiens et les Canadiennes »

6e démarche :

Adjonction de vitamines et de minéraux au-delà des avantages précis à la santé, mais respectant la marge de sécurité. Par ex., : >100 % de l'apport nutritionnel recommandé (ANR) par portion, mais < des apports maximaux par jour.

Les participants ont accordé, **dans l'ensemble, peu d'appui** à cette démarche, mais il y a eu malgré tout quelques participants qui lui ont donné leur soutien entier. Cet écart reflétait la propre évaluation du CCE/GTG.

Commentaires et préférences communes :

- cette démarche est « la plus souple » de toutes celles qui nous ont été proposées (mais, « en même temps cette caractéristique en fait la plus extrême et la rend difficile à évaluer à partir de données scientifiques plausibles »)
- il a semblé aussi que cette démarche permettait d'offrir un meilleur choix aux consommateurs

Les principales préoccupations :

Sécurité

- Démarche qui entraîne un danger potentiel de « surconsommation d'aliments individuels ou de groupe d'aliments enrichis ». Il n'y a aucune manière de déterminer les « limites supérieures d'une diète complète de différentes personnes ». On a également manifesté une certaine appréhension relativement à l'interaction des différents éléments nutritifs, ainsi que la possibilité d'un déséquilibre des nutriments par suite d'une consommation régulière.
- À cause des appréhensions concernant la sécurité, il existe un besoin de surveillance : « Sommes-nous prêts à dépenser les sommes nécessaires pour mettre en place ces mécanismes? »
- Une des façons de surmonter les craintes exprimées serait de s'assurer qu'il y a un étiquetage complet du produit. Pour bien remplir son rôle, l'étiquette devrait contenir l'information mentionnée ci-après :
  - l'interaction de l'élément nutritif et de la drogue;
  - le nombre de portions quotidiennes;
  - les risques.

Éducation

- Comme c'est le cas pour les autres démarches, une composante éducative s'avère importante. On a suggéré que l'étiquetage du produit était une bonne façon d'éduquer et d'informer le consommateur. Par exemple, il pourrait y être inscrit : « Cet aliment ne remplace pas un régime équilibré. »

S'agit-il d'un aliment ou d'un médicament?

- « Un aliment devrait toujours être un aliment, non un médicament. » Les participants ont aussi soulevé des questions concernant la disponibilité du produit et les points de vente. « Où ces produits seront-ils vendus? avec les produits alimentaires? avec les produits pharmaceutiques? »
- On a suggéré aussi comme solution de réglementer et de contrôler les niveaux de nutriments : « Au-delà de 100% d'apports nutritionnels de référence (ANREF), cela équivaut à un médicament.» Une autre solution possible consisterait à « ne permettre que l'ajout de nutriments pour lesquels on a des données disponibles et si la marge est grande ».

D'autres sujets de préoccupations :

- le choix des termes dans le texte de cette démarche (« Il sera difficile d'expliciter 'un avantage net pour la santé'. »)
- l'attitude du consommateur : pour que cette démarche fonctionne, « il faudrait que les gens veuillent prendre un aliment comme supplément plutôt qu'une pilule ».

7e démarche :

Adjonction libérale de vitamines et de minéraux en tant qu'ingrédients alimentaires, tant qu'ils ne posent aucun risque pour la santé et que l'étiquetage n'induit pas les consommateurs en erreur.
Options de mise en vigueur :

A - Liste positive d'éléments nutritifs à faible risque;
B - Liste négative d'éléments nutritifs non permis, ou
C - aucune liste – surveillance seulement après l'apparition de problèmes.

Certains participants (le groupe orange) ont suggéré que la 7e démarche soit vue plutôt comme une politique qui recouvrirait toutes les autres démarches admissibles. Il s'agirait d'une démarche-cadre qui contiendrait plusieurs des démarches examinées au cours de cet atelier. Si ce scénario était retenu, la 6e démarche deviendrait celle dont le niveau d'admissibilité serait le plus bas, sur un continuum de démarches dont on pourrait tenir compte. Le besoin d'un contrôle normatif ou d'une surveillance et d'une mise en application est indiqué à chacune des extrémités du continuum avec, il va de soi, des démarches comportant un moindre degré de contrôle au centre.

Les résultats de l'évaluation étaient intéressants. **Quand elle était considérée comme une démarche discrète, la 7e démarche recueillait très peu d'appui. Mais si elle était vue comme la démarche-cadre intégrant les autres démarches, l'appui qu'on lui accordait semblait augmenter.**

Commentaires et préférences communes :

- cette démarche a été perçue par certains participants comme celle « qui respecte le mieux le droit du consommateur au libre choix des produits »
- c'est la démarche la plus souple
- les activités de commerce sont plus libres et nécessitent un minimum d'intervention gouvernementale

- une démarche qui fait place à l'innovation

Les principales préoccupations :

- De l'avis des participants, l'option C (pas de liste – contrôle seulement lorsqu'un problème surgit) était clairement inacceptable et « ne devrait pas être retenue ». « Pourquoi attendre qu'un problème surgisse avant d'examiner de près les risques? » On a préféré les options A ou B, et certains participants étaient d'avis que les deux options A et B seraient nécessaires dans le cas où cette démarche serait retenue.

- La sécurité était vue comme un enjeu : selon certains participants, cette démarche « devrait être rejetée, car les questions de sécurité ne peuvent être respectées ». « Est-ce sécuritaire d'avancer qu'il n'existe aucun danger pour la santé? »

- On a perçu cette démarche comme celle « qui pouvait le plus facilement entraîner des abus ».

- La nécessité de prendre des décisions fondées sur la science était un sujet de préoccupation. « Il y a des données scientifiques qui démontrent l'existence d'interactions nutriment-nutriment... Sommes-nous en train de ne pas tenir compte des données scientifiques en proposant cette façon de faire sans qu'il y ait un règlement et une évaluation appropriés? »

- Pour quelques participants, certains termes utilisés dans la démarche posaient problème :
  - Le mot « libre » suscitait des préoccupations, car il était perçu comme « trompeur »; on a suggéré le mot « ouvert ».
  - On a proposé de changer les mots « ingrédient alimentaire » pour « adjonction libre de vitamines et de minéraux aux aliments », car il n'existe aucune liste d'ingrédients alimentaires chimiquement purs.

PARTIE 2 : LES VECTEURS ALIMENTAIRES

Cette séance de travail visait à déterminer dans quelle mesure on devrait imposer des restrictions quant au choix du vecteur alimentaire utilisé pour l'enrichissement et si l'utilisation habituelle d'un aliment devait entrer en ligne de compte. On a demandé aux participants d'examiner les questions entourant le choix de vecteurs alimentaires appropriés, spécialement les aliments dont les substances nutritives sont de faible densité – les « amuse-gueules » – et les denrées primaires. Les participants ont discuté des pour et des contre (points qui plaisent et ceux qui inquiètent) associés à l'enrichissement des amuse-gueules et des denrées primaires ainsi que des moyens permettant de surmonter les appréhensions et les critères concernant l'usage qu'on désire en faire. On a demandé aussi aux participants d'évaluer leur degré d'appui ayant trait à l'enrichissement des amuse-gueules et des denrées primaires.

LES AMUSE-GUEULES

I. Les aliments composés d'éléments nutritifs de faible densité et qui n'appartiennent à aucun groupe alimentaire peuvent-ils être considérés comme des véhicules possibles pour l'enrichissement des aliments? (Par exemple, les confiseries, les goûters, les boissons gazeuses, les croustilles de toutes sortes, les condiments, les confitures/gelées).

Les participants ont exprimé un certain nombre d'avis favorables en appui à l'enrichissement des amuse-gueules :

- *Choix plus vaste*
  De l'avis des participants, les amuse-gueules offraient « plus de choix » aux consommateurs, respectant en cela leur « liberté de choix. ».

- *Démarche réaliste*
  On peut acheter ces aliments partout et le taux de consommation de ces produits est élevé. « Les gens les mangent. » Ils sont une source « d'aliments abordables à la fois pour le consommateur et pour le manufacturier ».

- *Capacité d'atteindre les consommateurs-cibles*
  Des amuse-gueules enrichis « pourraient être utilisés dans le but d'atteindre des groupes précis de la population pour s'attaquer à des problèmes (de santé) particuliers ». Parmi les groupes cités, on retrouve les jeunes femmes, les enfants et les jeunes gens.

Les principales préoccupations ou les « contre » associés aux amuse-gueules enrichis sont les suivants :

- *Ce sont des messages contradictoires*
  De l'avis de certains participants, si l'on enrichissait les amuse-gueules, on « fausserait les messages faisant la promotion des régimes alimentaires sains » auprès des consommateurs et on « minerait la crédibilité des professionnels de la nutrition ». L'enrichissement des amuse-gueules a été perçu comme « en contradiction avec les objectifs de promotion de la santé ». Ce faisant, n'encourage-t-on pas les gens « à boire des sodas plutôt que du lait »?

- La consommation accrue de ces aliments pourrait entraîner une augmentation des problèmes de santé, par exemple, de l'obésité et des problèmes dentaires.

Les solutions possibles :
- L'éducation du public serait importante – « on ne peut faire un travail de base maintenant » – pour résourdre le problème des messages contradictoires.
- Ne pas autoriser les allégations nutritionnelles serait une autre solution.

- *Définition du vecteur*
  Comment définit-on un amuse-gueule? Un aliment est un aliment : « Il est difficile de définir, pour la mise en application, ce qui est bon ou mauvais. » L'éducation du public s'avère encore plus problématique, parce que le mot « amuse-gueule » sous-tend un jugement de valeur.

- *Prise de décisions fondée sur des données scientifiques*
  Les participants estimaient qu'il est « urgent que le gouvernement (Santé Canada) consacre des sommes à la dissémination et à l'analyse des données d'enquêtes provinciales » de manière à pouvoir comprendre les habitudes de consommation relatives à des produits tels que les sodas et les bonbons. « Agir en partenariat avec l'industrie » paraît être une approche pratique aux yeux des participants, d'autant que l'industrie a en sa possession des enquêtes de marché et de l'information appropriée. « Si nous n'avons pas une idée de ce que mangent les gens, il est difficile d'essayer d'examiner quel serait le meilleur vecteur alimentaire. »

II. Devrait-on tenir compte de l'utilisation prévue d'un aliment plutôt que de sa qualité nutritionnelle inhérente?

La notion de l'utilisation prévue d'un aliment a suscité beaucoup de questions pour lesquelles nous n'avions pas de réponses. – Qui décide de ce qu'est l'utilisation prévue? Comment la définit-on? Comment la met-on à l'épreuve? De l'avis de beaucoup de groupes, l'utilisation prévue d'un aliment est une question importante et ils ont essayé d'en élaborer les critères. Voici quelques-uns des critères qui devraient déterminer l'utilisation prévue :

- Une augmentation de la consommation ne devrait pas entraîner un risque accru pour la santé.

- Les critères d'exclusion :
  - Les aliments comme la bière et l'alcool sont des aliments dont on ne voudrait pas voir augmenter la consommation et, par conséquent, ils ne devraient pas être enrichis.
  - Exclure les aliments dont la préparation par le consommateur entraînerait une perte de nutriments ou de vitamines.
  - Éviter les aliments qui ne contiennent pas beaucoup de nutriments diversifiés et les aliments contenant une haute teneur en gras ou en sucre.
  - Éviter les aliments qui ne sont pas une bonne source d'éléments nutritifs et qui ne sont pas recommandés dans le *Guide alimentaire canadien.*

Appui pour l'enrichissement des amuse-gueules

Dans l'ensemble, la façon dont plusieurs critères ont été élaborés aurait probablement eu pour effet d'exclure ce qu'on entendait généralement par un « amuse-gueule », mais si on se fondait sur une définition des amuse-gueules ou sur la notion de l'utilisation prévue, il se pourrait que la mise en œuvre soit difficile à réaliser.

DENRÉES PRIMAIRES

Devraient-on considérer la possibilité d'utiliser les denrées primaires comme des vecteurs alimentaires pour l'adjonction de vitamines et de minéraux?

Les participants ont exprimé certains avis favorables en réponse à l'idée d'enrichir les denrées primaires. Voici les principaux points soulignés :

- *Équité*
  Cela apporterait « une certaine équité entre le producteur (agriculture) et le transformateur (manufacturier) » et permettrait aux fabricants « de denrées primaires de faire concurrence aux producteurs d'aliments transformés dans le domaine des aliments enrichis ».

- *À la portée de tous*
  Une plus grande disponibilité d'éléments nutritifs pour la population en général et, parallèlement, une diminution correspondante de carences en éléments nutritifs. « Chaque consommateur en profitera. » « Une merveilleuse façon d'aborder les carences dans la population en général. »

- « Moins besoin de programmes d'éducation. »

- *Favorise les bonnes habitudes alimentaires*
  Les participants estimaient que les denrées primaires enrichis « étaient davantage compatibles avec le *Guide alimentaire canadien* » et « les éducateurs auraient plus tendance à appuyer cette méthode ». Les denrées primaires jouissent de niveaux de consommation élevés et, par conséquent, engendreraient « des habitudes alimentaires plus saines ».

- *Un plus grand choix pour le consommateur*
  « Pour ceux qui voudraient suivre une diète composée d'aliments complets, [cette méthode] ajoute à la valeur nutritionnelle. » « On pourrait enrichir plus d'aliments. » En outre, les denrées primaires enrichis conviendraient aux personnes qui veulent « se nourir au moyen d'aliments et non de suppléments ».

Les principales préoccupations associées à l'enrichissement des denrées primaires :

- *Possibilité d'une surconsommation*
  À cause de la nature même des denrées primaires, « chaque consommateur obtiendra [le nutriment ajouté], qu'il en ait besoin ou pas ». En même temps, l'enrichissement serait « moins évident pour le consommateur ». Ces deux facteurs augmentent le risque de surconsommation et de toxicité. Mais on pourrait éliminer ces risques en limitant les niveaux d'enrichissement et les nutriments, sur la base des résultats de recherche

disponibles, et en assurant une surveillance adéquate des différents processus et des aliments enrichis eux-mêmes.

- *Emballage et étiquetage*
  « Les aliments vendus sans emballage posent un problème d'étiquetage. » On a suggéré que l'étiquetage soit obligatoire.

- *Répercussions sur les coûts et les choix*
  « Cela pourrait engendrer la fabrication de produits de deux niveaux – enrichis et non enrichis – et les prix pourraient grimper. »

Degré d'appui

Malgré leurs appréhensions, les participants ont manifesté un degré d'appui de moyen à élevé relativement à l'enrichissement des denrées primaires. S'il y avait un processus adéquat de surveillance, cela aiderait à dissiper certaines appréhensions.

PARTIE 3 : HARMONISATION ET COMMERCE

Cette séance de travail avait pour but de déterminer si l'on devait permettre l'enrichissement des aliments pour des motifs d'harmonisation et de commerce. On a demandé aux participants de cerner les pour et les contre de cette question, ainsi que les principales préoccupations qu'elle suscite, et d'indiquer les moyens à prendre pour les surmonter. Ils devaient aussi évaluer le degré d'appui qu'ils accordaient à l'enrichissement des aliments à ces fins.

L'adjonction de vitamines et de minéraux aux aliments devrait-elle être permise pour des motifs d'harmonisation et des considérations commerciales quand la sécurité n'est pas en cause et qu'il n'y a pas de besoin nutritionnel en ce sens? Si oui, lorsque la pratique est autorisée pour des motifs commerciaux, quelles devraient en être les limites?

Commentaires et préférences communes :
Les participants croyaient que l'enrichissement des aliments pour des motifs d'harmonisation et de commerce pourraient entraîner les avantages économiques suivants :

- *Développement du secteur manufacturier*
  Les participants sont d'avis que ce secteur en bénéficierait, par exemple en voyant « augmenter la capacité de production des usines actuelles » et en assistant à la réduction des coûts de production.

- *Réduction des obstacles au commerce*
  « Donne un meilleur accès aux marchés internationaux. »

- *Augmentation des investissements au Canada*
  « Favorise les investissements dans les entreprises et les usines canadiennes – amenant la création d'emplois. »

« Contribue à protéger les emplois et les investissements actuels et les emplois et les investissements futurs. »

- *Compétitivité accrue*
  « Réalisation d'économies d'échelle, donc diminution des coûts de production, autant d'économies pour le consommateur canadien. »

- *Harmonisation du commerce*
  « En accord avec les objectifs d'harmonisation énoncés par le gouvernement canadien conformément à l'entente entre les États-Unis et le Canada (ALÉNA). »
  « Une poursuite du processus d'harmonisation des ANREF. »

Les principales préoccupations :

- *Pertes dans le secteur manufacturier*
  Alors que certains participants estimaient que l'enrichissement des aliments pour des motifs de commerce entraînerait une augmentation des activités du secteur manufacturier, d'autres étaient d'avis que les résultats seraient négatifs et qu'il y aurait moins d'entreprises manufacturières et moins d'emplois dans ce secteur. Ils prévoyaient une situation où l'on assisterait à « des fermetures d'usines au Canada », parce que, disait-on, « les produits peuvent être fabriqués aux États-Unis ». « Les petits entrepreneurs canadiens pourraient être exclus de ce secteur commercial lorsque les entreprises américaines commenceraient à pénétrer notre marché. »

- *Habitudes de consommation*
  Les participants sont également préoccupés à l'idée que « les habitudes de consommation peuvent varier » d'un pays à l'autre et qu'il nous manque les données scientifiques pour appuyer nos décisions. Les données qui existent, comme les « NHANES (National Health An Nutrition Examination Survey) », devraient être examinées, particulièrement en ce qui concerne l'information sur la consommation recommandée.

- *Stabilité des politiques*
  On a exprimé certaines craintes concernant la possibilité qu'après avoir établi des politiques d'enrichissement appropriées au contexte canadien, nous nous en détournions pour des raisons commerciales lorsqu'il n'y a pas de normes pour l'établissement des niveaux d'enrichissement.

- *Sécurité*
  Les questions relatives à la sécurité du consommateur sont primordiales et ne doivent faire l'objet d'aucun compromis. Les participants ont suggéré de faire preuve d'une plus grande souplesse avec un respect mutuel des normes internationales (Codex, ANREF, etc.). On a proposé d'adopter l'approche du dialogue avec les partenaires commerciaux.

Critères d'harmonisation :

Lorsqu'il est question d'harmonisation pour faciliter le commerce, le facteur prépondérant doit être celui de la *sécurité*. Les participants étaient d'avis que « même s'il n'est pas nécessaire que les règlements canadiens et américains soient complètement harmonisés, il doit tout de même y avoir un chevauchement suffisamment grand des normes pour que la majorité des produits soient couverts ». De plus, il ne doit pas y avoir de problème de sécurité, comme le niveau d'enrichissement, et la démarche doit être consistante avec celle qui est

adoptée au Canada. Les participants croient que, lorsqu'un produit ne répond pas aux normes, il faudrait en entreprendre une brève évaluation afin de déterminer s'il devrait être approuvé.

PARTIE 4 : ÉVALUATION DE FIN DE RÉUNION*

*Faite par les facilitateurs, le GT, et selon les commentaires entendus durant la consultation.

Les points positifs	*Les préoccupations et les améliorations proposées*
Le processus a fonctionné.	Pourquoi ne sommes-nous pas en train d'élaborer une solution?
La majorité des gens étaient bien informés.	Pas assez de temps pour rassembler les éléments du problème et mettre de l'avant une solution globale.
C'était amusant!	Les gens veulent voir comment se terminera la réunion demain.
Le groupe a vécu ce qu'a vécu le comité lui-même.	Les groupes n'ont pas tous examiné toutes les questions.
Documents écrits utiles.	Il faisait trop froid.
Occasion de connaître différents points de vue – dans les groupes et dans les principaux forums.	Rassembler les groupes mercredi midi pour vérifier le niveau de consensus atteint.
Il est bien que la consultation ait eu lieu.	Était-il irraisonnable de s'attendre à ce qu'on propose des solutions, particulièrement lorsqu'il s'agissait de démarches que les gens n'appuyaient pas?
Les enjeux étaient examinés sérieusement mais les participants se sentaient en confiance.	Il aurait fallu plus de temps pour discuter de certains des sujets.
Lorsqu'on demandait un avis le comité répondait aux questions le jour même!	La motivation avait diminué à la fin de l'atelier.
Le processus progresse.	Nécessité de définir certains termes avant l'exercice.
Facilitateurs neutres.	La salle avait été organisée de façon un peu bizarre.
Ouverture de la part du gouvernement.	
Facilitateurs efficaces font participer le gouvernement à l'écoute.	Suggestion à l'effet que les représentants du gouvernement reçoivent à l'avance une description écrite du rôle qu'ils doivent jouer pendant la réunion.
Le processus s'est bien déroulé dans l'ensemble – beaucoup de documentation.	En général, les réunions débutaient avec du retard.
Les gens (la majorité) étaient bien préparés.	Directives concernant l'horaire en raison de la souplesse de l'ordre du jour.

Les gens ont bien travaillé ensemble.	Il était difficile pour les gens de vaincre leurs appréhensions.
Le plan d'ensemble s'est avéré excellent.	On aurait pu mieux préparer les participants qui présentaient le rapport de leur groupe en séance plénière.
Discussions par le menu détail.	On souhaiterait avoir des réunions à l'extérieur d'Ottawa.
Il était important de clarifier les principaux enjeux.	Fixer un horaire plus précis pour les sous-groupes pour les participants puissent avoir des pauses et sachent à l'avance à quel moment.
Dans l'ensemble les réunions commençaient à temps.	Cercle « Samoan » utiliser des marqueurs à pointe de feutre.
Beaucoup de temps alloué pour les discussions de groupe.	On a essayé d'accomplir énormément de choses en deux jours.
Les facilitateurs ont fait preuve de professionnalisme.	Fluctuations de température à l'intérieur des salles.
Les personnes-ressources étaient très compétentes.	Les microphones ont cessé de fonctionner à la fin du deuxième jour.
Climat de confiance entre le client et Marc Valois.	Représentation des consommateurs insuffisante?
Mary a bien participé – très authentique.	La journée a été longue.
Les participants ont essayé d'ajouter du contenu durant la séance plénière plutôt que de se contenter de répéter ce qui avait été dit.	Comment trouver une solution sans consensus.
Le choix des aliments était bon.	
On avait l'impression d'avoir vraiment progressé.	
Présence du comité et Jour 1 – response aux questions.	
La présence d'un tiers était utile – modérateur neutre.	
Tout le monde poursuit son apprentissage.	
Il est étonnant de constater qu'un si grand nombre de personnes venues d'horizons différents aient pu travailler en aussi étroite collaboration.	
On a laissé tomber ses défenses et l'on a assoupli ses positions.	
Il y avait un bon équilibre et les participants ont soulevé les grands enjeux dans le domaine des soins de santé.	

Les gens comprennent que ce modèle permet de recueillir des opinions divergentes et de travailler à établir un consensus – on trouve des façons d'appliquer ce processus ailleurs.	
Documents de travail appréciés.	
Les membres du Comité consultatif sont compétents – ils ont donné des réponses honnêtes.	
Discussions franches, sans animosité, occasion de contribuer au débat.	
La période de questions a été utile.	
Comme le concept du cercle « Samoan ».	
Les sièges étaient placés de manière à ce que les gens se mêlent au maximum.	